

Olimpia Malatesta

ONE SIZE FITS ALL

ORDOLIBERALISMO E
NEUTRALIZZAZIONE DEL CONFLITTO
ALLE ORIGINI DELLA COSTITUZIONE
ECONOMICA EUROPEA

ZAPRUDER

Zapruder. Storie in movimento
Rivista di storia della conflittualità sociale

Finis Europae

A cura di: Mattia Frapporti
e Roberto Ventresca

«Zapruder», n. 51, gennaio-aprile 2020,
pp. 121-130 (stampa)
pp. 130-141 (digitale)

ISSN 1723-0020
Mimesis edizioni

A partire dalla crisi economica del 2008-2009, politici, storici, economisti, giuristi e scienziati politici di tutta Europa sono impegnati a risolvere un unico grande enigma: le misure economiche applicate dall'Unione europea (Ue) per far fronte all'ultima grande crisi sono o meno ordoliberali? Pur trattandosi di un quesito ragionevole esso pone, al tempo stesso, un problema ozioso, arrestandosi a un'analisi tutta contingente del presente politico. L'individuazione di un canone di purezza ordolibérale sulla base del quale analizzare ogni misura economica applicata nel corso degli ultimi dieci anni è un esercizio poco utile, tutt'al più stimolante per chi intenda risolvere questo annoso enigma. Esso però non coglie la dimensione strutturale, precipuamente sistemica dell'ordoliberalismo: quest'ultimo non può essere ridotto a un insieme di misure, ma deve essere compreso in quanto decisione politica complessiva sulla costituzione economica adottata dall'Ue. Per comprenderne la natura è necessario fare un salto all'indietro nella storia e risalire alla repubblica di Weimar (1918-1933).

LA REPUBBLICA DI WEIMAR

L'ordoliberalismo nasce in Germania negli anni venti e trenta non per scongiurare – come vorrebbero i suoi numerosi apologeti e come risulta dalla lettura distratta che ne dà Michel Foucault (2005) – l'avvento del nazionalsocialismo, ma come reazione al mutato assetto politico-economico successivo alla caduta del Reich guglielmino e all'instaurazione della repubblica di Weimar (Peukert

1987). La *Weimarer Reichsverfassung* (Schmitt 1984) era un compromesso tra capitale e lavoro capace di combinare liberalismo e interventismo economico. Gli articoli 151-165 erano di ispirazione spiccatamente welfaristica. Per esempio, l'articolo 151 stabiliva che «l'ordine della vita economica» dovesse essere vincolato «ai principi della giustizia» e a un'«esistenza umanamente degna per tutti», per mantenere «la libertà economica del singolo» entro questi «confini» (Peukert 1987, p. 51). Pur essendo evidentemente teso a conciliare le istanze dei rivoluzionari del 1918 con le richieste di parte dell'imprenditoria e dell'industria tedesche, la costituzione di Weimar invitava di fatto lo stato a intervenire in economia. Che la politica potesse intromettersi nel processo economico fissando determinati standard salariali, garantendo pensioni e indennità di disoccupazione, disinnescando così la libera formazione dei prezzi e la concorrenza, risultava agli occhi dei neoliberali conservatori come una vera e propria eresia (Haselbach 1991; Malatesta 2019 a; 2019 b). I testi di Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack e Alexander Rüstow degli anni venti e trenta segnalano tutti lo stesso problema: il forzoso innalzamento dei salari (che almeno in teoria smettevano di essere una variabile del mercato), la creazione di trust, cartelli e monopoli, il venir meno di una “sana concorrenza”, l'interventismo economico, le eccessive “concessioni” elargite alla classe operaia vengono letti come effetti perversi della politicizzazione dell'economia indotta dall'instaurazione della democrazia weimariana (Eucken 2019). Dal 1918 in poi ai partiti politici veniva concessa una completa discrezionalità sulle politiche economiche da adottare, minando alla base “l'autonomia dello stato” che veniva così ridotto a «preda dei partiti» (Rüstow 1932, p. 171). Nella lettura fornitane dagli ordoliberali, l'instabilità politica di Weimar – che raggiungeva la sua acme con i *Präsidentskabinette* degli anni 1930-33 –, non era altro che il prodotto di quel caos economico scatenato da una democrazia troppo ostile nei confronti dei meccanismi virtuosi della libera concorrenza e troppo prona a soddisfare le richieste della classe operaia tedesca. Di fronte a un tale attacco al liberalismo economico, occorreva ripensare profondamente il rapporto tra politica ed economia. Se liberalismo non era stato capace di difendere il mercato, ciò era dovuto a una mancata considerazione del ruolo dello stato nell'imporre le regole del libero mercato. Per rifondare il capitalismo tedesco di cui si

annunciava, da più parti, il definitivo tramonto (Sombart 1928), e per scongiurare i pericoli connessi alla democrazia politica, durante gli anni del nazismo gli ordoliberali sviluppano un loro peculiare concetto di *Wirtschaftsverfassung* (costituzione economica).

LA COSTITUZIONE ECONOMICA

Facendo eco alla definizione schmittiana di costituzione politica, quella economica esprimeva, secondo il giurista ordoliberale Franz Böhm, «una decisione politica generale [*Gesamtentscheidung*] sull'ordine della vita economica nazionale» (Böhm 1937, p. XIX). Essa cioè permetteva di costituzionalizzare alcuni fondamentali principi economici liberali, come la stabilità dei prezzi, la concorrenza, il divieto di formare trust, cartelli e monopoli, la disciplina di bilancio. Scopo ultimo della costituzione economica era la “spoliticizzazione dell'economia”: la costituzionalizzazione delle regole economiche implicava un atto specificamente politico e contemporaneamente spoliticizzante, proprio perché veniva fondata attraverso una decisione politica fondamentale che gettava le condizioni di applicabilità di un determinato tipo di economia nazionale. La costituzione economica fungeva dunque da baluardo contro gli abusi di potere dell'imprenditoria e dell'industria – impegnate, almeno dalla fine dell'Ottocento, a coalizzarsi in cartelli e trust –, ma soprattutto offriva allo stato quelle condizioni quadro (*Rahmenbedingungen*) del mercato che impedivano strutturalmente di applicare politiche economiche anticicliche, rivelando così un'impronta fortemente antioperaia.

La costituzione economica ordoliberale legava la politica alle condizioni a priori del mercato che ogni atto governativo e legislativo era tenuto a osservare. Ovvero, ogni esecutivo, indipendentemente dal proprio orientamento politico, aveva l'obbligo di applicare soltanto quelle leggi economiche che derivavano dalla costituzione economica. Il giudiziario, da parte sua, veniva incaricato di verificare se le misure economiche adottate fossero in linea con le norme sancite dalla costituzione. Di conseguenza, veniva meno qualunque tipo di discrezionalità concernente la politica economica. La politica si trasformava così in una tecnica affidata a dei competenti, i quali si limitavano ad amministrare le contingenze politiche sulla base delle

prescrizioni economiche contenute nella costituzione. Lo spettro dell'interventismo economico poteva allora essere scongiurato e quel compromesso tra capitale e lavoro, di cui era espressione la costituzione di Weimar, poteva essere ridisegnato in netto favore del primo. La costituzione economica non solo salvava il capitalismo liberale dal suo annunciato destino mortifero, ma se ne faceva la principale custode. In questo modo, veniva completamente neutralizzato il conflitto politico-sociale rispetto alle politiche economiche da adottare.

DA BONN ALL'EUROPA

Diversamente da quanto avvenne nel dopoguerra in Italia, Francia e Regno unito, con la fondazione della Repubblica federale tedesca, la costituzione economica ordoliberal ha trovato la sua realizzazione nell'"economia sociale" di mercato del cancelliere Konrad Adenauer e del ministro dell'economia Ludwig Erhard, a sua volta cancelliere dal 1963 al 1966. La grande stagione della *soziale Marktwirtschaft* (1948-1966) lanciata dall'Unione cristiano-democratica (Cdu) era stata inaugurata nel 1948 con la liberalizzazione dei prezzi. Si è poi consolidata con lo sviluppo di una legislazione per la competizione tra le più sviluppate d'occidente. Nel definire la loro agenda economica, Adenauer e Erhard, non solo venivano consigliati dagli ordoliberali, ma si orientavano sulla base della loro concezione di costituzione economica: proibendo i cartelli, calmierando la spesa pubblica, prevenendo gli abusi di potere economico, difendendo il valore inalienabile della concorrenza, liberalizzando gli scambi commerciali con l'estero, attuando un vasto piano di privatizzazioni e, infine, sancendo l'indipendenza della Bundesbank nel 1957 (Ptak 2004; Somma 2014).

A partire dagli anni cinquanta gli ordoliberali hanno varcato i confini nazionali per esportare *das Modell Deutschland* in Europa, tanto che si può affermare che «lo strumento principale per diffondere la versione ordoliberal del neoliberalismo al di fuori della Germania è stato il processo di integrazione europea» (Gerber 1994, p. 71). Con i trattati di Roma del 1957, con cui è stata fondata la Cee, l'ordoliberalismo ha cominciato a guadagnare consensi anche fuori dalla Germania. Le classi dirigenti tedesche coinvolte nel processo

d'integrazione europea o erano strettamente legate al governo di Adenauer, oppure sposavano le idee diffuse dagli ordoliberali nella rivista «Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft», fondata nel 1948 a Friburgo (dove insegnavano Eucken e Böhm). Questo era il caso di Walter Hallstein, uno dei padri fondatori della Cee e primo presidente della Commissione europea (1958-1967), il quale si definiva un seguace delle idee di Walter Eucken. Hallstein è stato una figura chiave nel diffondere l'idea della costituzione economica nel processo di integrazione. Nel 1972 ha dichiarato: «ciò che la comunità sta integrando è il ruolo dello Stato nell'istituire la cornice entro la quale svolgere l'attività economica» (Hallstein 1972, p. 28). Oltre a Hans von der Goeben, commissario ordoliberale alla concorrenza dal 1958 al 1967 e uno dei redattori dello *Spaak Report* sulla base del quale è stato disegnato il trattato di Roma, un altro personaggio determinante per l'esportazione dell'ordoliberalismo in Europa è stato Alfred Müller-Armack, sociologo ed economista, ideatore della formula "economia sociale di mercato" (*Soziale Marktwirtschaft*, 1947). La parabola di Müller-Armack è particolarmente interessante: mentre negli anni trenta manifestava un'evidente simpatia per il fascismo italiano (Müller-Armack 1932) e una non dissimulata fiducia nei confronti dei nazionalsocialisti (Müller-Armack 1933), a partire dal 1952 ha lavorato prima al ministero dell'Economia accanto a Erhard e poi dal 1958 al 1963 ha svolto la funzione di segretario di Stato per gli affari europei (Müller-Armack 1971). Ma al di là delle singole figure che hanno influenzato il processo di integrazione, ciò che occorre analizzare è il ruolo svolto dalla costituzione economica ordoliberale nel definire l'assetto della Cee e dell'Ue.

LA COSTITUZIONE ECONOMICA EUROPEA

Stabilire una linea di continuità diretta tra l'ordoliberalismo della prima generazione e la costituzione economica europea come sembrano fare i filosofi francesi Pierre Dardot e Christian Laval (2009) è un esercizio arbitrario che semplifica enormemente la questione. Innanzitutto perché Walter Eucken, il fondatore della teoria ordoliberale, è morto nel 1950, dunque sette anni prima della ratifica dei trattati di Roma. In secondo luogo perché, con l'eccezione di Müller-Armack, i più importanti artefici della

costituzione economica europea sono stati gli ordoliberali della seconda generazione (Slobodian 2018, 182-217). E in terzo luogo perché non tutti gli ordoliberali hanno salutato con favore la nascita della Cee/Ue.

Questo era il caso di Wilhelm Röpke, il quale, guardando alla diffusione del welfare state nella maggior parte dei paesi europei e negli Usa, temeva che l'Europa potesse trasformarsi in un'enorme apparato burocratico – un “Leviatano pubblico” – teso a imporre un regime di pianificazione economica su vasta scala. Röpke vedeva il concretizzarsi di questi rischi sia nel trattato di Parigi del 1951 con cui era stata fondata la Comunità europea del carbone (Cee) e dell'acciaio (Ceca), sia nei trattati di Roma e li interpretava come i primi sintomi di uno «stato sociale internazionale» (Röpke 1958, p. 250). La decentralizzazione del potere politico ed economico gli appariva dunque come una condizione essenziale per la costruzione di un'Europa antitotalitaria e anticollectivistica (Feld 2012). In particolare definiva la parcellizzazione del potere politico come «uno dei bisogni più urgenti del nostro tempo», aggiungendo che «occorre abolire l'eccesso di sovranità invece che trasferirlo a una più alta unità politica e geografica» (Röpke 1955, p. 250). La sovranità veniva immediatamente associata al welfare state e all'economia pianificata. Distruggerne le condizioni di possibilità significava allora impedirne strutturalmente la comparsa. Ciò che occorreva combattere risolutamente era la possibilità che potesse formarsi un'unione politica europea. Piuttosto conveniva fondare un'Europa federale di stati-nazione indipendenti, ma rispettosi dei principi del liberalismo economico. Quello di Röpke è stato definito come un «liberalismo dal basso» (Razeeen 1998): l'ordine economico interno basato sulla stabilità monetaria, sulla flessibilità dei prezzi e sulla mobilità di credito, capitali, merci e lavoro era la condizione necessaria per la costruzione di un regime di cooperazione economica internazionale. Per evitare l'emersione di una macroistituzione sovranazionale capace di applicare politiche economiche non conformi al mercato occorrevano tali precondizioni nazionali sulla base delle quali costruire l'ordine internazionale. Prima ancora di creare una comunità economica europea ogni stato avrebbe dunque dovuto liberalizzare il mercato del lavoro, tagliare il deficit, abolire l'inflazione, tagliare drasticamente il welfare.

In questo senso, l'economia sociale di mercato implementata da Erhard appariva a Röpke come un modello esemplare da esportare in ogni altro paese europeo.

Il *fil rouge* che lega le riflessioni di Röpke sulla nascente Cee a quelle di Müller-Armack è il saldo rifiuto di creare un'unione politica: non una vasta operazione di democratizzazione degli stati membri, ma la garanzia del rispetto delle leggi del mercato era ciò che auspicavano gli ordoliberali per l'Europa. Ecco perché Müller-Armack poteva affermare che l'integrazione europea «è possibile soltanto sulla base del mercato» (1981, p. 103). Ovvero, l'unica forma di collaborazione possibile era una comunità economica fondata «su un diritto posto al di sopra delle sue entità politiche costitutive» (1971, p. 162). Nell'ottica di Müller-Armack le politiche economiche nazionali dovevano essere vincolate a un ordine economico sovranazionale che potesse fungere da *Stabilitätsgemeinschaft* (comunità di stabilità), ovvero da regime economico teso a garantire l'assoluta costanza nell'applicazione delle politiche economiche, al di là delle singole maggioranze parlamentari e al di là dei vari esecutivi.

In effetti il processo d'integrazione europea è stato condizionato in maniera preponderante dall'ideale di un ordine economico sovranazionale funzionale a garantire le libertà economiche individuali e a difendere il principio della competizione. La Cee/ Ue non ha mai ambito a un'autentica legittimazione democratica. Come affermato da Ernst Joachim Mestmäcker, ordoliberale della seconda generazione, allievo di Böhm e consigliere speciale per la politica della concorrenza nella commissione Cee dal 1960 al 1970, la Cee/Ue non è stata costituita democraticamente. Piuttosto ha tratto la sua legittimazione dalle «garanzie della libertà economica» (Mestmäcker 2007, p. 3), ovvero dalla legislazione antitrust e dalla libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone. L'istituzionalizzazione di queste libertà con i trattati di Roma, così come l'integrazione monetaria seguita al trattato di Maastricht del 1992, possono essere interpretate proprio come «decision[i] politic[he] general[i] sull'ordine della vita economica» (Böhm 1937, p. XIX), nello stesso senso indicato da Franz Böhm nel 1937. Queste ultime infatti si sottraggono per definizione alla legittimazione

democratica, essendo il risultato di azioni politiche depoliticizzanti. Il processo di strutturazione della costituzione economica europea si è svolto sì attraverso l'applicazione di decisioni politiche contenute nei trattati, ma il loro scopo era proprio quello di rendere le politiche economiche immuni dall'influenza politica. La stabilità dei prezzi, la creazione di una banca centrale indipendente dalla politica, il divieto di finanziamento monetario disposto dall'articolo 123 del trattato sul funzionamento dell'Ue (Tfue), la libera circolazione merci, capitali, servizi e persone, la politica fiscale prociclica e disciplinante che rende «la sovranità fiscale una mera finzione» (Bonefeld 2017, p. 138), sono tutte disposizioni che riflettono i principi contenuti nel concetto di costituzione economica ordoliberalale.

Non può stupire allora l'affermazione dell'ex presidente della Banca centrale Mario Draghi secondo cui «la costituzione monetaria della Bce è saldamente ancorata ai principi dell'ordoliberalismo» (Denord/Knaebel/Rimbert 2015). L'unione monetaria infatti rimuove il problema del conflitto politico alla radice. L'economia assume le fattezze di un "Leviatano". È lei che decide sulle politiche statuali. Il rispetto delle regole di condotta monetarie fa sì che i singoli stati membri vengano assolti da ogni tipo di *accountability*. Lungi dal ritrarsi cedendo la loro sovranità a un'unione politica che non esiste (perché non la si è voluta), gli stati membri si fanno principali esecutori della disciplina budgetaria ordoliberalale, in un modo molto simile a quello sopra evocato da Röpke. Ovvero forniscono quelle precondizioni interne funzionali a un ordine economico sovranazionale interamente sottratto alla decisione politica. Come affermato dal giurista tedesco Christian Joerges, la costituzione economica ordoliberalale

immunizza l'Europa contro impulsi keynesiani e politiche macroeconomiche che richiederebbero una continua rivalutazione dei parametri economici e sociali e che in ultima istanza richiederebbero decisioni politiche su quelle priorità che non possono essere programmate legalmente sulla base di criteri [...] garantiti dal sistema giuridico (Joerges 2014, p. 250).

L'articolo 2.3 del trattato di Lisbona (in vigore dal 2009), che fa appello a uno «sviluppo durevole dell'Europa fondato su una

crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi», ovvero su «un'economia sociale di mercato altamente competitiva», non sottintende affatto la combinazione di libero mercato e stato sociale, come sembra astutamente suggerire. “Economia sociale di mercato” fa rima con “ordoliberalismo”. Ed è proprio attraverso la costituzione economica ordolibérale che l'Ue, con la complicità dei suoi stati membri, distrugge i presupposti stessi per l'implementazione, su base nazionale, di politiche sociali che siano dalla parte delle lavoratrici e dei lavoratori, senza però garantire un welfare europeo al suo posto. La depoliticizzazione dell'economia, realizzata attraverso la costituzione economica ordolibérale, offre così uno strumento di governance *one-size-fits-all*, il cui scopo, maldestramente dissimulato, è quello di silenziare il conflitto politico e sociale su scala nazionale ed europea. Ecco allora che la costituzione economica, lungi dall'essere l'esito di un conflitto, si trasforma nella sua stessa negazione, ridisegnando il compromesso tra capitale e lavoro in netto e inequivocabile favore del primo.

BIBLIOGRAFIA

Böhm, F.

(1937) *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Kohlhammer, Stuttgart-Berlin.

Bonefeld, W.

(2017) *The Strong State and the Free Economy*, Rowman&Littlefield International, London-New York.

Dardot, P. e Laval, C.

(2009) *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris.

Denord, F., Knaebel R. e Rimbart P.

(2015) *L'ordoliberalisme allemand, cage de fer pour le Vieux Continent*, *Le monde diplomatique*, <https://www.monde-diplomatique.fr/2015/08/DENORD/53518>

Eucken, W.

(2019) *Trasformazioni strutturali dello Stato e crisi del capitalismo*, «Filosofia Politica», n.1, pp. 23-44 [I. ed. 1932].

Feld, L.

(2012) *Wilhelm Röpke und die Zukunft der europäischen Währungsunion*, «Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik», n. 2, pp. 1-29.

Foucault, M.

(2005) *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano [I ed. Paris, 1979].

Gerber, D. J.

(1994) *Constitutionalizing the Economy, German Neo-liberalism, Competition Law and the New Europe*, «American Journal of Comparative Law», n. 1, pp. 25-84.

Hallstein, W.

(1972) *Europe in the Making*, Georg Allen&Unwin, London.

Haselbach, D.

(1991) *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft: Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Nomos-Verlag, Baden-Baden.

Joerges, C.

(2014) *Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration*, «Constellations», n. 2, pp. 249-261.

Malatesta, O.

(2019) *L'ordoliberalismo delle origini e la crisi della Repubblica di Weimar. Walter Eucken su Sombart, Schumpeter e Schmitt*, «Filosofia Politica», n.1, pp.

67-82.

Malatesta, O.

(2019) *Per una storia concettuale dell'ordoliberalismo. Dalla crisi del capitalismo alla rifondazione della scienza economica e giuridica*, «Studi Germanici», n. 15, pp. 403-427.

Mestmäcker, E. J.

(2007) *European Touchstones of Dominion and Law*, «Ordo», n. 58, pp. 3-16.

Müller-Armack, A.

(1932) *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus. Ökonomische, geschichtstheoretische und soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung*, Fischer, Frankfurt a.M.

Müller Armack, A.

(1933) *Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich*, Junker & Dünnhaupt, Berlin 1933.

Müller-Armack, A.

(1947) *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, Hamburg.

Müller-Armack, A.

(1971) *Auf dem Weg nach Europa: Erinnerungen und Ausblicke*, Wunderlich, Tübingen.

Müller-Armack, A.

(1981) *Genealogie der sozialen Marktwirtschaft*, Paul Haupt, Stuttgart.

Peukert, D.J.K.

(1987) *Die Weimarer Republik: Krisenjahre der klassischen Moderne*, Suhrkamp, Frankfurt a.M.

Ptak, R.

(2004) *Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft: Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*, Leske-Budrich, Opladen.

Razeen, S.

(1998) *Classical liberalism and international economic order*, Routledge, London-New York.

Röpke, W. (1955)

Economic Order an International Law. Extract of the "Recueil des Cours", A.W. Sijthoff, Leyden.

Röpke, W. (1958)

Jenseits von Angebot und Nachfrage, Eugen Rentsch, Zürich/Stuttgart.

Rüstow, A.

(1932), *Interessenpolitik oder Staatspolitik*, «Der deutsche Volkswirt», n. 7, pp. 169-172.

Schmitt, C.

(1984) *La dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano [I ed. München-Leipzig, 1928].

Slobodian, Q.

(2018) *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge (MA).

Sombart, W.

(1928) *Die Wandlungen des Kapitalismus*, «Weltwirtschaftliches Archiv», n. 28, pp. 243-256.

Somma, A.

(2014) *La Germania e l'economia sociale di mercato*, «Quaderni di Biblioteca della libertà», 1, Centro Einaudi, Torino.